**Tribunal administratif**
**du Grand-Duché de Luxembourg**
**2e chambre**

Numéro 29877 du rôle
Inscrit le 17 février 2012

**Audience publique du 27 février 2014**

Recours formé par
la société anonyme .....,
contre une décision de la Chambre de Commerce du Grand-Duché de Luxembourg
en matière de cotisations professionnelles

---

# JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 29877 du rôle et déposée le 17 février 2012 au greffe du tribunal administratif par Maître Philippe Morales, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société anonyme ....., établie et ayant son siège social à …., inscrite au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro …., représentée par son conseil d'administration, actuellement en fonctions, tendant à la réformation, sinon à l'annulation d'une décision de la Chambre de commerce du 17 novembre 2011, intervenue suite au recours gracieux introduit par la société anonyme ..... à l'encontre d'bulletin de cotisation émis par la Chambre de Commerce en date du 8 juillet 2011 portant sur la cotisation à payer pour l'année 2008 ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice suppléant Nadine, dite Nanou Tapella, en remplacement de l'huissier de justice Tom Nilles, demeurant à Esch-sur-Alzette, du 17 février 2012, portant signification de ce recours à la Chambre de Commerce du Grand-Duché de Luxembourg, établie à L-1615 Luxembourg, 7, rue Alcide de Gasperi ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif le 14 mai 2012 par Maître Patrick Kinsch, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, pour compte de la Chambre de Commerce du Grand-Duché de Luxembourg, ledit mémoire en réponse ayant été notifié le même jour par acte d'avocat à avocat au mandataire de la partie demanderesse le 14 mai 2012 ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif le 8 juin 2012 par Maître Philippe Morales pour compte de la société anonyme ....., ledit mémoire en réplique ayant été notifié le même jour par acte d'avocat à avocat au mandataire de la Chambre de Commerce ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe du tribunal administratif le 9 juillet 2012 par Maître Patrick Kinsch pour compte de la Chambre de Commerce, ledit mémoire en duplique ayant été notifié le même jour par acte d'avocat à avocat au mandataire de la partie demanderesse ;

Vu le courrier de Maître Patrick Kinsch déposé au greffe du tribunal administratif le 20 septembre 2012, sollicitant la refixation de l'affaire en attendant que la Cour

constitutionnelle ait statué sur une question préjudicielle dont elle a été saisie par une série de jugements du tribunal administratif rendus le 12 juillet 2012 ;

Vu les pièces versées en cause et notamment la décision critiquée ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport ainsi que Maître Cécile Hestin, en remplacement de Maître Philippe Morales, et Maître Patrick Kinsch en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 9 décembre 2013.

---

En date du 8 juillet 2011, la Chambre de Commerce du Grand-Duché de Luxembourg, ci-après dénommée la « Chambre de Commerce », fit parvenir à la société anonyme ....., dénommée ci-après la « société demanderesse », un courrier en annexe duquel figurait un bulletin de cotisation dit « *supplémentaire* » pour l'année de cotisation 2008, qu'elle déclare avoir redressé sur base d'informations fiscales lui transmises par de l'administration des Contributions directes. C'est ainsi qu'en annexe dudit courrier se trouvait un bulletin de cotisation émis en date du même jour, soit le 8 juillet 2011, pour l'année 2008 et portant sur le montant de …. euros.

Par courrier du 6 octobre 2011 de son mandataire, la société demanderesse fit introduire une réclamation à l'encontre du bulletin de cotisation précité émis le 8 juillet 2011 au titre de l'année 2008.

Par décision du 17 novembre 2011, la Chambre de commerce confirma le bulletin de cotisation émis le 8 juillet 2011 et invita la société demanderesse à régler la cotisation due au titre de l'année 2008 d'un montant de 24.084,95 euros.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 17 février 2012, la société demanderesse a fait introduire un recours tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation de la décision précitée de la Chambre de commerce du 17 novembre 2011 portant confirmation du bulletin de cotisation émis le 8 juillet 2011 au titre de l'année 2008

Par courrier du 20 septembre 2012, le mandataire de la Chambre de commerce sollicita du tribunal une refixation de l'affaire dans l'attente d'un arrêt de la Cour constitutionnelle portant sur une question préjudicielle lui posée par le tribunal administratif et concernant une question de constitutionnalité de la loi modifiée du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de commerce, désignée ci-après par « la loi du 26 octobre 2010 ».

Quant à la recevabilité du recours sous examen, il échet de prime abord de relever qu'il n'est dirigé qu'à l'encontre de la décision confirmative de la Chambre de commerce du 17 novembre 2011, intervenue suite au recours gracieux introduit par la société demanderesse à l'encontre du bulletin de cotisation émis par la Chambre de Commerce en date du 8 juillet 2011 portant sur la cotisation à payer pour l'année 2008.

A cet égard, il y a lieu de constater qu'une décision, sur recours gracieux, purement confirmative d'une décision initiale, tire son existence de cette dernière et, dès lors, les deux

doivent être considérées comme formant un seul tout. Il s'ensuit qu'un recours introduit en temps utile contre la seule décision confirmative est valable[1].

A défaut d'existence d'un recours au fond en matière de décisions prises par une chambre professionnelle et portant sur les cotisations qui lui sont dues de la part de ses ressortissants, c'est à bon droit que la partie défenderesse conclut à l'incompétence du tribunal administratif pour connaître du recours en réformation introduit à titre principal contre la décision précitée de la Chambre de commerce du 17 novembre 2011. Partant, seul un recours en annulation a pu être introduit contre ladite décision.

Le recours subsidiaire en annulation, ayant été introduit dans les formes et délai de la loi, est recevable.

A l'appui de son recours, la société demanderesse invoque deux moyens. A titre principal, elle fait état de l'inconstitutionnalité des dispositions de la loi du 26 octobre 2010. Plus précisément, elle fait valoir que l'article 16, alinéa 2 de la loi du 26 octobre 2010 en ce qu'il conférerait un pouvoir règlementaire à la Chambre de commerce pour fixer les modalités de calcul des cotisations annuelles, serait contraire à l'article 108*bis* de la Constitution. Elle demande dans ce contexte au tribunal de saisir la Cour constitutionnelle de la question préjudicielle suivante : « *le statut juridique d'établissement public de la Chambre de commerce et son régime juridique incluant notamment son pouvoir règlementaire tels qu'ils résultent de la loi du 26 octobre 2010 sont-ils compatibles avec l'article 108bis de la Constitution* ».

A titre subsidiaire, la société demanderesse fait valoir que selon l'article 2 de la loi du 26 octobre 2010, la Chambre de commerce aurait pour mission de défendre les intérêts de ses ressortissants. Or, par sa décision d'attendre l'entrée en vigueur de la loi du 26 octobre 2010 pour émettre des bulletins de cotisation sur base de ladite loi, la Chambre de commerce n'aurait pas agi dans l'intérêt de certains de ses ressortissants. En effet, si l'article 18 de la loi du 26 octobre 2010 prévoirait un régime de cotisation forfaitaire pour des sociétés à participations financières, il fixerait deux exceptions audit régime. Or, une société à participations financières qui ne pourrait pas bénéficier du régime forfaitaire de cotisation consacré par l'article 18 de la loi du 26 octobre 2010 et dont la cotisation devrait partant être déterminée selon les autres dispositions de la loi du 26 octobre 2010, se retrouverait dans une situation plus défavorable que celle dans laquelle elle se serait retrouvée avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 octobre 2010. En basant le bulletin de cotisation déféré sur les dispositions de la loi du 26 octobre 2010, ainsi que sur les dispositions règlementaires d'exécution subséquentes, la Chambre de commerce n'aurait donc pas agi dans l'intérêt de certains de ses ressortissants.

La Chambre de commerce conclut au rejet du recours pour ne pas être fondé. Elle estime, d'une part, que les dispositions de la loi du 26 octobre 2010 seraient conformes à la Constitution et, d'autre part, que la mission de la Chambre de commerce ne consisterait pas à faire des faveurs à ses ressortissants, mais qu'il serait en revanche dans l'intérêt de ses ressortissants de prélever des cotisations de manière à garantir son fonctionnement efficace.

Avant même de pouvoir aborder l'analyse des moyens développés en cause, force est au tribunal de constater que les parties en cause partent du principe que la base légale du

[1] trib. adm. 21 avril 1997, n°9459 du rôle, confirmé par Cour adm. 23 octobre 1997, n° 10040C du rôle, Pas. adm. 2012, V° Actes administratifs, n°82 et les autres références y citées.

bulletin de cotisation déférée émis au titre de l'année 2008 est la loi du 26 octobre 2010, ainsi que les mesures règlementaires prises en son exécution. Ainsi, les moyens avancés en cause par la société demanderesse sont fondés exclusivement sur les dispositions de la loi du 26 octobre 2010, dans la mesure où elle invoque, d'une part, l'inconstitutionnalité des dispositions de la loi du 26 octobre 2010 et, d'autre part, une violation de l'article 2 de ladite loi.

A cet égard, il échet de constater qu'il est constant en cause, et qu'il n'est d'ailleurs pas contesté par les parties, que le bulletin de cotisation de l'année 2008 a été émis par la Chambre de commerce le 8 juillet 2011 sur base de la loi du 26 octobre 2010 et des mesures prises en son exécution. D'ailleurs, la Chambre de commerce indique expressément dans la décision du 8 juillet 2011 portant redressement de la cotisation à percevoir pour l'année 2008, ayant accompagné le bulletin de cotisation déféré, s'être basée sur les dispositions du règlement grand-ducal du 4 novembre 2010 relatif au mode et à la procédure d'établissement du rôle des cotisations de la Chambre de Commerce et fixant la procédure de perception des cotisations de la Chambre de Commerce, désigné ci-après par « le règlement grand-ducal du 4 novembre 2010 » et du règlement de cotisation de la Chambre de commerce du 12 novembre 2010 fixant les modalités de calcul des cotisations annuelles à percevoir, publié au Mémorial A n° 215 du 3 décembre 2010, désigné ci-après par « le règlement de cotisation du 12 novembre 2010 », pour la détermination de la cotisation due au titre de l'année 2008.

Il échet encore de constater que la loi du 26 octobre 2010 est entrée en vigueur, à défaut de dispositions spécifiques contraires, trois jours après sa publication du 29 octobre 2010 au journal officiel et qu'elle a abrogé les dispositions de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création des chambres professionnelles à base élective, ayant porté sur la création et l'organisation de la Chambre de commerce.

Il se pose dès lors la question de savoir si, en émettant le 8 juillet 2011 le bulletin de cotisation déféré au titre de l'année 2008, la Chambre de commerce n'a pas conféré un effet rétroactif aux dispositions de la loi du 26 octobre 2010, ainsi qu'aux mesures prises en exécution de ladite loi[2].

La question de la loi applicable à l'acte administratif déféré étant d'ordre public et les parties en cause n'y ayant pas pris position, le tribunal est amené avant tout progrès en cause à soulever d'office la question de savoir si la Chambre de commerce a valablement pu se fonder sur les dispositions de la loi du 26 octobre 2010, entrée en vigueur le 1er novembre 2010, ainsi que sur ses mesures d'exécution, à savoir le règlement grand-ducal du 4 novembre 2010, et le règlement de cotisation du 12 novembre 2010, pour établir le bulletin de cotisation au titre de l'année 2008.

Afin de garantir le respect des droits de la défense ainsi que le respect du principe du contradictoire, il échet avant tout progrès en cause d'inviter les parties à prendre successivement position par rapport à la question soulevée d'office par le tribunal moyennant un mémoire supplémentaire à déposer au greffe du tribunal administratif.

---

[2] En ce qui concerne la même question d'une éventuelle application rétroactive des dispositions de la loi du 26 octobre 2010 à des bulletins de cotisation concernant les années antérieures à 2010, voir notamment trib. adm. 27 février 2014, n° 27666b et n°31705 ;

**Par ces motifs,**

le tribunal administratif, deuxième chambre, statuant à l'égard de toutes les parties ;

se déclare incompétent pour connaître du recours principal en réformation ;

déclare le recours subsidiaire en annulation recevable ;

au fond, et avant tout autre progrès en cause, soulève d'office la question de savoir si la Chambre de commerce a valablement pu se fonder sur les dispositions de la loi du 26 octobre 2010, ainsi que sur ses mesures d'exécution, à savoir le règlement grand-ducal du 4 novembre 2010, et le règlement de cotisation du 12 novembre 2010, pour établir le bulletin de cotisation rectifié au titre de l'année 2008 ;

fixe le délai pour la société anonyme ..... pour déposer un mémoire supplémentaire ayant comme unique objet de prendre position par rapport à la question soulevée d'office par le tribunal administratif, au **24 mars 2014**, à 17.00 heures au plus tard ;

fixe le délai pour la Chambre de commerce pour déposer un mémoire supplémentaire ayant comme unique objet de répondre au mémoire à intervenir de la part de la société anonyme ....., au **25 avril 2014**, à 17.00 heures au plus tard ;

fixe l'affaire pour continuation des débats à l'audience publique de la 2e chambre du tribunal administratif du lundi **28 avril 2014**, 15.00 heures ;

réserve les dépens ;

Ainsi jugé par :

Françoise Eberhard, vice-président,
Anne Gosset, juge,
Paul Nourissier, juge,

et lu à l'audience publique du 27 février 2014 par le vice-président, en présence du greffier Monique Thill.

s. Monique Thill | s. Françoise Eberhard

**Reproduction certifiée conforme à l'original**
Luxembourg, le 3 mars 2014
Le greffier du tribunal administratif